

Les grands projets d'aménagement: de la concertation à l'action

Les opérations menées par l'État pour le développement de grandes infrastructures telles les lignes de TGV, les autoroutes, les aéroports, suscitent de sérieuses bagarres entre l'État et les collectivités locales, d'une part, et entre les riverains et les associations, d'autre part. La loi impose aujourd'hui que toutes les grandes opérations d'aménagement, qu'elles soient initiées par les communes ou par toute autre personne publique, doivent aujourd'hui être précédées d'une véritable concertation des propriétaires et riverains concernés. Celle-ci doit être organisée suffisamment tôt afin que ces derniers puissent réellement avoir voix au chapitre jusqu'à obtenir la modification – voire l'abandon – du projet dans un sens plus favorable à leurs intérêts.

Sommaire

109 Les modalités de la concertation

114 Comment serez-vous indemnisé



Les modalités de la concertation

Pendant longtemps, on s'accordait à considérer que les enquêtes publiques arrivaient trop tard dans l'élaboration des projets et ne permettraient pas de discuter de leur bien-fondé mais seulement de leurs modalités, en confondant, d'ailleurs, les objectifs de concertation et de protection de la propriété privée.

Depuis 1992, l'État et les associations ont cherché un moyen d'engager le débat avec la population suffisamment en amont des projets. C'est pourquoi, désormais, pour les grandes opérations publiques d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des sociétés d'économie mixte présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, un débat public peut être organisé sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets, dès la phase de leur élaboration (*article L121-1 du code de l'environnement*).

Le débat public doit naturellement avoir lieu avant la mention au Journal officiel ou la publication régulière de la décision fixant les principales caractéristiques du projet.

Cette mission relève de la commission nationale du débat public, autorité administrative indépendante.

La Commission nationale du débat public

En 1995, c'est la loi Barnier qui a créé la Commission nationale du débat public (CNDP): 6, rue du Général Canou, 75007 Paris. Tél.: 01 42 19 20 26. *www.debatpublic.fr*, officiellement installée par le décret du 10 mai 1996.

Elle a pour mission d'engager un débat public sur les objectifs et les caractéristiques principales des grands projets d'aménagement d'intérêt national: création ou élargissement de voies routières à quatre voies ou plus, de voies ferroviaires, de pistes d'aérodromes, de lignes électriques, d'oléoducs, de gazoducs, de barrages, d'équipements culturels, sportifs, scientifiques, touristiques ou industriels. Sont, en revanche, exclus du champ de cette commission l'adoption ou la révision des documents d'urbanisme et les opérations d'aménagement définies par l'article L 300-1 du code de l'urbanisme, c'est-à-dire celles qui « *mettent en œuvre un projet urbain* ». Les modalités de sa saisine diffèrent selon l'importance du projet.

Elle doit, par exemple, obligatoirement engager un débat public si le projet de création d'autoroutes, de routes express ou de quatre voies à un coût supérieur à 300 millions d'euros ou s'il s'agit de réaliser plus de 40 km de ce genre de voies. Il en va de même pour la construction d'un centre de production nucléaire dont le coût excède 300 millions d'euros, pour la

création d'une ligne à haute tension d'une longueur de plus de 10 km ou de certains équipements sportifs, culturels, industriels et scientifiques dont le coût des bâtiments et des infrastructures excède 300 millions d'euros (*article R121-2 du code de l'environnement*).

• *La Commission est composée de vingt et une personnes qui peuvent parfois désigner une commission particulière, disposant d'une grande marge de manœuvre pour organiser le débat public.* Dans certains cas, elle peut encore être saisie par le maître d'ouvrage lui-même ou la personne publique responsable du projet et par dix parlementaires ou aussi par le conseil régional, général ou municipal ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) territorialement concerné, ou encore par une association de protection de l'environnement agréée et exerçant son activité sur l'ensemble du territoire national. Cette saisine doit alors intervenir dans les deux mois à compter du moment où ces projets sont rendus publics par le maître d'ouvrage.

• *Le débat public est mené sur la base d'un dossier, fourni par le maître d'ouvrage, que la commission peut demander à compléter.* Les frais d'organisation et de déroulement du débat public sont à la charge du maître d'ouvrage. La concertation dure quatre mois, mais elle peut être prolongée de deux mois. Elle ne donne pas lieu à un avis favorable ou défavorable, mais à un bilan sans parti pris.

L'enquête publique

L'enquête publique a pour but d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions. Il s'agit d'une simple mesure d'instruction qui ne peut faire l'objet d'aucun recours.

L'enquête publique est un outil bien connu. Il en existe désormais trois types: — *les enquêtes publiques de droit commun*, telles qu'elles existaient avant la loi Bouchardeau. Elles sont réglementées par le code de l'expropriation (*voir page 81*) et précèdent les déclarations d'utilité publique aux expropriations; — *les enquêtes administratives*, notamment des installations classées et de création de servitudes d'utilité publique, sont, en

Le commissaire enquêteur : pilier de la démocratie

Le tribunal administratif doit désigner un commissaire enquêteur ou, pour les projets importants, une commission d'enquête composée d'un nombre impair de membres. Il peut également désigner un expert pour l'assister.

Lorsqu'il y a concourance entre enquête publique préalable à une expropriation et l'enquête publique Bouchardeau, le tribunal administratif est habilité à désigner le



B O N N À S A V O I R

Comme tout acte administratif, l'ordonnance du tribunal désignant le commissaire enquêteur peut faire l'objet d'un recours.

même commissaire enquêteur pour ces deux enquêtes.

Le commissaire enquêteur est désigné d'après une liste d'aptitude établie dans chaque département par une commission présidée par le

préfet. Le commissaire enquêteur a un rôle très important. Il doit être impartial et non intéressé à l'opération à titre personnel ou en raison de ses fonctions. Il ne peut évidemment pas être employé par la municipalité concernée, par le maître d'ouvrage, le maître d'œuvre et les organismes de contrôle, ni avoir exercé des fonctions auprès d'eux depuis moins de cinq ans.

Le commissaire enquêteur est souvent un architecte ou un fonctionnaire des DDE à la retraite. Il a un grand pouvoir d'initiative : il peut demander des documents complémentaires, se rendre sur place et organiser des réunions publiques sans avoir à solliciter l'accord du tribunal administratif, entendre toute personne qu'il juge utile, demander des explications au maître d'ouvrage ou encore mobiliser des moyens d'information (tracts, émissions de radio ou de télévision régionale).

Attention : tous les frais de l'enquête, y compris l'indemnisation du commissaire enquêteur et des membres de la commission, sont à la charge du maître d'ouvrage, qui peut d'ailleurs être obligé de verser une provision avant même l'ouverture de l'enquête.

plus de leurs spécificités, régies par la loi Bouchardeau ;
- les enquêtes Bouchardeau, pour tous les aménagements, ouvrages et travaux susceptibles d'affecter l'environnement, ainsi que pour les documents d'urbanisme.

Le dossier

Le maître d'ouvrage (commune, conseil général) doit fournir un dossier comprenant une notice explicative précisant notamment l'objet de l'enquête et les caractéristiques les plus importantes du projet, l'étude d'impact (quand elle est requise), le plan de situation, le plan général des travaux et l'appréciation sommaire des dépenses ainsi que la mention des textes régissant l'enquête publique en cause.

Le déroulement de l'enquête

Le préfet ou, s'il n'y a pas d'expropriation, le président de la collectivité organisatrice de l'enquête, prend un arrêté d'ouverture précisant l'objet de l'enquête, sa date d'ouverture, sa durée, les lieux, jours et heures où le public peut consulter le dossier ainsi que les nom et qualité du commissaire enquêteur. La durée de l'enquête publique est d'un mois minimum, deux mois maximum, avec une prorogation possible de quinze jours. L'arrêté d'ouverture d'enquête doit être diffusé au moins quinze jours à l'avance dans deux journaux régionaux ou locaux et affiché dans les mairies concernées.

• Le commissaire enquêteur doit enregistrer toutes les observations faites par le public sur un registre qui sera annexé à son rapport final. Après la clôture de l'enquête, le commissaire enquêteur rédige, dans les trente jours, un rapport où il analyse et synthétise ces différentes données et donne son avis personnel et motivé sur le projet. Il peut être :

- favorable ;
- favorable avec recommandations, accompagné de souhaits, de vœux ou de suggestions, par exemple sur la nécessité de conserver, autant que possible, le cadre naturel ;
- favorable avec réserves, ce qui signifie que l'avis est défavorable tant que toutes les réserves ne sont pas levées ;
- défavorable : l'Administration n'est pas obligée de suivre cet avis, mais la collectivité concernée doit délibérer au vu de ses conclusions. Lorsque l'avis du commissaire enquêteur est défavorable, le juge administratif des référés, saisi par tout requérant, doit prononcer le sursis à exécution dans le cadre du référé suspension, dès lors que la demande comporte un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la

décision (Conseil d'État, 29 avril 2004, n°258563, Commune de Soignolles-en-Brie).

• *Lorsque la déclaration d'utilité publique (DUP) est publiée par arrêté préfectoral, les opérations peuvent commencer, notamment les expropriations.*

Comment serez-vous indemnisé

Les grandes infrastructures entraînent des conséquences, non seulement pour les personnes expropriées, mais aussi pour les riverains qui sont les laissés-pour-



B O N à S A V O I R

Il n'y a pas lieu à indemnisation lorsque l'ouvrage existait déjà au moment où la victime des nuisances a acquis son habitation, ni même lorsque cet ouvrage était déjà projeté et connu publiquement. Ainsi, ne peut prétendre à une indemnisation la personne qui, avant l'édification de sa maison mais après une déclaration d'utilité publique et une enquête publique, était en mesure de connaître les caractéristiques du projet de voie rapide et les nuisances qu'il était susceptible d'engendrer (cour d'appel administrative de Nantes, 7 décembre 1994, département de Loire-Atlantique contre Gantier). Bien sûr, l'argument de préexistence ne joue pas si les nuisances ont été aggravées.

compte de ces grands projets dont ils ne bénéficieraient pas forcément et qui peuvent leur causer d'importants préjudices quant à la valeur vénale de leur propriété!

• *Le principe est que les nuisances permanentes ou temporaires du fait d'ouvrages ou de travaux publics n'ouvrent pas droit à indemnisation.* Les préjudices anormaux et spéciaux qui revêtent une certaine gravité excédant les inconvénients normaux de voisinage (chantier ou dommages permanents) peuvent être appréciés au cas par cas et donner lieu, au mieux, à une indemnisation.

Les juges prennent souvent en considération les nuisances comme le bruit ou la pollution, mais rarement les préjudices commercaux ou la diminution de la valeur vénale.

Contrairement à l'évaluation de l'indemnité d'expropriation, ce sont les juges administratifs qui sont compétents dans cette

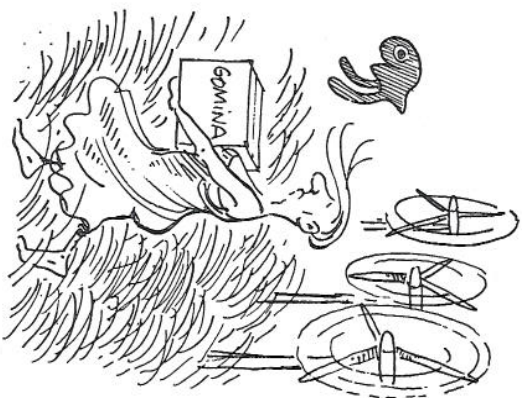
Lignes à très haute tension, attention danger !

✗ Pour la première fois, le tribunal de grande instance de Tulle vient de condamner, le 28 octobre 2008, le Réseau de transport d'électricité (RTE), filiale d'EDF, à verser 390 648 €, à une famille d'éleveurs de Corrèze, pour compenser les troubles sanitaires (hémorragies, ulcères, avortements inexpliqués...) dont ont été victimes nombre de leurs animaux. Les juges ont reconnu qu'il existait bien un lien de causalité entre la présence d'une ligne électrique à très haute tension et les maladies développées par les veaux, vaches et autres cochons. Le préjudice a été qualifié de « direct, matériel et certain ». RTE, qui nie toute responsabilité, a décidé de faire appel. Affaire à suivre...

matière et ils sont fréquemment moins favorables aux propriétaires.

En tout état de cause, les indemnités allouées sont souvent dérisoires et l'Administration cherche toujours à étuder son obligation en faisant remonter l'origine de son projet à la date la plus lointaine possible, ce qui lui permet de faire jouer l'antériorité.

• *L'Administration évolue peu à peu, tentant d'une part d'imposer au maître d'ouvrage des mesures compensatoires, notamment en matière de bruit et, d'autre part, d'accorder des indemnisations.*



Les riverains d'aéroports

En France, on estime à 500 000 le nombre de riverains d'aéroports gênés par des nuisances sonores importantes, dont

Limiter les bruits de la circulation

Près de 300 000 logements riverains de voies routières seraient exposés à un niveau de bruit préoccupant à l'origine d'une gêne très importante voire d'une perturbation du sommeil. Environ sept millions (soit plus de 12 % de la population française) seraient soumis à des niveaux de bruits diurnes extérieurs dépassant le seuil de 65 dB(A). Pourtant, la loi sur le bruit, du 31 décembre 1992 (intégré depuis au code de l'environnement), a considérablement amélioré la protection des riverains contre le bruit, de la simple voie communale à l'autoroute, et des voies ferrées.

Lors de la création d'une nouvelle route ou de la transformation d'une route existante, les maîtres d'ouvrages, c'est-à-dire les concessionnaires, ont comme première obligation de réaliser des prévisions de bruit sur l'environnement, en prenant en compte les différentes conditions météorologiques, notamment le vent et l'accroissement prévisible du trafic. La loi prévoit des seuils de bruit à ne pas dépasser. Ainsi, les logements situés, avant travaux, dans des zones calmes, ne doivent pas être exposés, en façade, à des niveaux de bruit de plus de 60 dB(A) le jour (entre 6 h et 22 h) et 55 dB(A) la nuit. Mais il reste encore beaucoup à faire face à l'essor du trafic routier et ferroviaire ainsi qu'à une urbanisation souvent mal maîtrisée. En dehors des centres urbains, plus de 3 000 logements, bâtiments de soins, de santé, d'enseignement ou d'action sociale connaîtraient eux aussi une gêne excessive. C'est-à-dire exposés à des niveaux de bruit supérieur à 70 dB(A) le jour (entre 6 h et 22 h) ou 65 dB(A) la nuit. Ce sont les « points noirs » dus au bruit des transports terrestres. Si votre résidence est recensée par le préfet comme un « point noir » dû au bruit d'une autoroute, d'une route nationale ou d'une voie ferroviaire nationale, dans le cadre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH), vous pouvez bénéficier d'une subvention pour isolation de façade (protections acoustiques contre les bruits aériens extérieurs).

300 000 rien que pour l'Île-de-France. Les riverains d'un aéro-drome à fort trafic qui subissent une gêne réelle constatée par un plan de gêne sonore (PGS) ont droit à une aide financière destinée à isoler phoniquement leur logement. Pour être indemnisé, il faut remplir deux conditions: d'une part, l'habitation doit se situer dans l'une des trois zones (I, II et III) définies

dans le PGS, établi par les services de la Direction générale de l'aviation civile du ministère chargé des Transports pour chacun des aéro-dromes. La zone I correspond au niveau de bruit le plus important. D'autre part, la date du permis de construire du pavillon ou de l'immeuble doit être antérieure à la date de publication du plan d'exposition au bruit (PEB) de l'aéroport.



B O I I à S A V O I R

Les aéroports à fort trafic sont ceux qui réalisent plus de 20 000 décollages par an d'aéronefs d'au moins vingt tonnes.

L'attribution de cette aide est confiée aux exploitants des aéro-dromes (par exemple, les chambres de commerce et d'industrie).

Pour obtenir l'aide, le riverain doit d'abord remplir un dossier puis l'envoyer à l'exploitant de l'aéro-drome concerné.

Une fois son dossier accepté, il se voit notifier l'autorisation de procéder à une étude acoustique par un professionnel spécialisé. Ensuite, il doit faire réaliser des devis de travaux qu'il transmet à l'exploitant de l'aéro-drome. Ce dernier informera alors du montant de l'aide qui lui est accordé.

La subvention peut aller jusqu'à 80% du prix des travaux, voire 90% pour les personnes non imposables avant réductions d'impôt, voire 100% pour les titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées et de l'aide sociale, dans la limite d'un plafond.

Notre conseil

Ne procédez jamais à l'étude acoustique et ne commencez jamais les moindres travaux sans avoir obtenu l'autorisation expresse de l'exploitant de l'aéro-drome concerné. Sinon, vous ne pourrez pas vous faire rembourser vos dépenses.

Attention: le riverain doit réaliser les travaux dans un délai maximal de deux ans à compter de la notification d'attribution de la subvention. Ce n'est qu'une fois les travaux réalisés et payés que lui sera versée l'aide. A condition naturellement d'avoir pris soin d'adresser tous les justificatifs (factures acquittées) à l'exploitant.